

Eviter les pièges de fragilité en Afrique: des leçons à tirer pour Madagascar¹

Noro Aina Andriamihaja, Matthias Cinyabuguma, Shantayanan Devarajan²

24 Octobre, 2011

Les conclusions principales de l'étude

Vingt-deux états sur un total de quarante-huit états en Afrique Sub-Saharienne sont classifiés par la Banque Mondiale comme étant fragiles. La notion d'états fragiles se rapporte aux pays dont le pouvoir de gouvernement est faible, le cadre sécuritaire et légal insuffisant, l'administration peu efficace et, en conséquence, la délivrance de services publics insuffisante.³ Depuis 1990, les écarts de performances entre états fragiles et états non fragiles continuent à se creuser dans le temps (Figure 1). De plus, la fragilité apparaît de plus en plus comme un état persistant: par exemple, la probabilité qu'un état classé fragile en 2001 le demeure en 2009 est de 0.95. De manière générale, les 35 pays qui avaient été définies par la Banque Mondiale comme étant fragiles en 1979 étaient toujours réputés fragiles en 2009. (Rapport Européen sur le Développement, 2009). Non seulement les états fragiles en Afrique ont une croissance économique plus faible que les états non fragiles, mais ils semblent être pris dans un 'piège de fragilité'⁴.

Cette étude présente un modèle économique où la conjugaison de trois variables (problèmes) — l'instabilité politique et la violence, la faiblesse des droits de propriété et le non respect des contrats, et la corruption (ou la mauvaise gouvernance) — entraîne l'émergence d'une économie caractérisée par un équilibre de faible croissance et faible gouvernance dans lequel les états fragiles peuvent tomber. Nous démontrons ici que si nous appliquons une solution appropriée à ces trois problèmes, les pays fragiles peuvent émerger de leurs trappes de fragilité et jouir d'un niveau élevé de croissance économique soutenue.

¹ Cette note reprend les idées essentielles du papier « avoiding the fragility trap in Africa », Noro Aina Andriamihaja, Matthias Cinyabuguma, Shantayanan Devarajan, Banque Mondiale 2011

² Noro Aina Andriamihaja est Economiste au niveau de la Région Afrique à la Banque Mondiale, Matthias Cinyabuguma est professeur assistant en Economie à l'Université de Maryland- BC, et Shantayanan Devarajan est l'Economiste en Chef au niveau de la Région Afrique à la Banque Mondiale. Les auteurs aimeraient remercier Habib Fetini, Ian Banon, Eric Bell, Bernard Harborne, Haleh Bridi, Saurab Shome, et Gary Milante pour leurs commentaires sur une version antérieure du présent papier. Les auteurs aimeraient également étendre leurs remerciements à Mme Jennifer Keller pour l'appui financier au titre du Fond (DFSG).

Pour contacter les auteurs : Matthias@umbc.edu, Sdevarajan@worldbank.org, and nandriamihaja@worldbank.org

³ Le critère technique choisi ici est le classement CPIA (Country Policy and Institutional Assessment, EPIN) de la Banque Mondiale, qui classe les politiques et les institutions en 16 domaines correspondant à un score moyen de 3.2 ou inférieur sur une échelle de 1 à 6 (Banque Mondiale, 2002).

⁴ Fragility trap

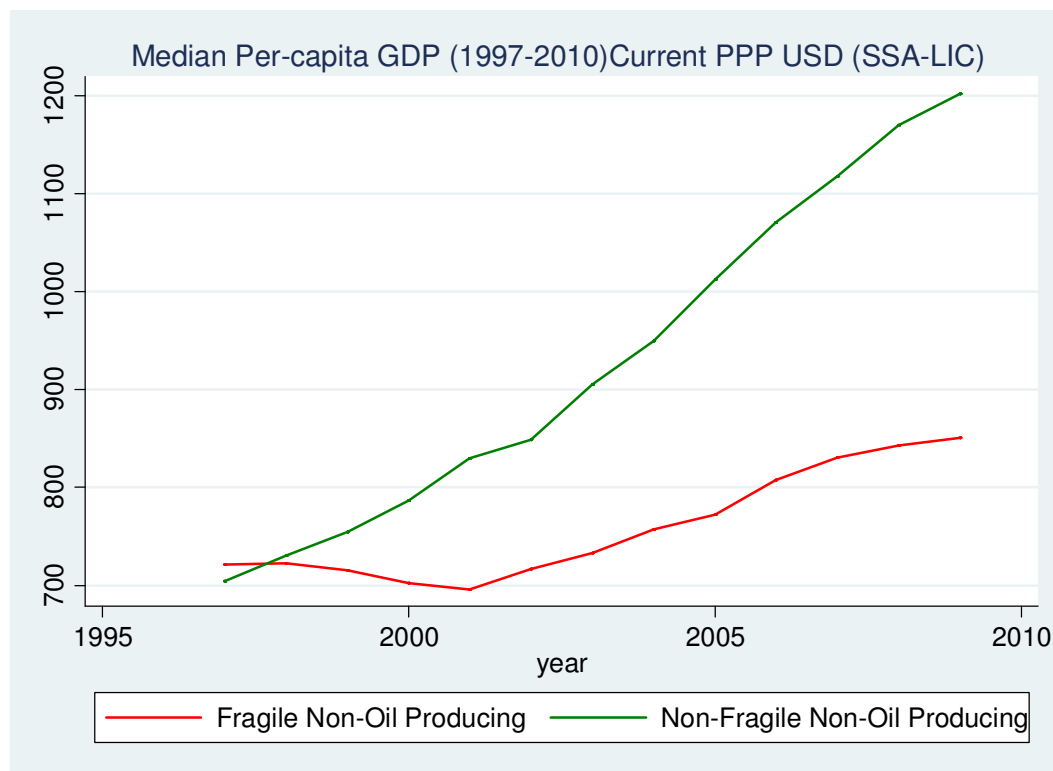


Figure 1: Median per capita GDP (1997-2010)

Cependant, pour s'occuper de ces problèmes de manière efficace, il faut des ressources, et les ressources sont souvent très difficiles à rassembler, car l'aide extérieure est non seulement sujette aux conditions de bonne performance macroéconomique et d'une meilleure qualité de gouvernance, mais aussi elle se trouve coupée ou simplement réduite en période d'instabilité politique, d'insécurité et de corruption. L'implication d'une telle stratégie économique est que, même si l'aide semble être improductive pour les pays concernés, elle peut cependant se révéler bénéfique pour les pays fragiles en évitant la trappe de fragilité de laquelle, une fois confirmée, il est difficile d'émerger. Soulignons cependant que, de ce fait, l'aide est productive si et seulement si elle est investie de manière à permettre à ces pays de s'attaquer aux causes premières d'instabilité politique, d'insécurité et de corruption. Cette démarche est renforcée par des estimations empiriques qui confirment les implications émanant du modèle théorique, corroborant ainsi l'idée selon laquelle il est possible pour les pays d'Afrique d'échapper aux pièges de la fragilité.

Dans le contexte de l'Economie malgache, cette démarche trouve tout son sens dans la mesure où elle lance un message d'alarme à tous les preneurs de décisions et à toutes les parties concernées que lorsqu'un pays tombe (ou descend) dans une trappe de fragilité ou piège de fragilité, il devient difficile de l'en sortir. De plus, cette démarche indique que même si l'aide extérieure pourrait se révéler productive pour les pays non fragiles, elle est indispensable pour les économies fragiles et les pays à hauts risques de tomber dans une trappe de fragilité.

Pour peu que l'on puisse se tourner vers l'histoire, il est établi que depuis son accession à l'indépendance, le Madagascar a été caractérisé par des crises multiples et récidives d'instabilité

politiques. Tirant des leçons de ces crises récurrentes, les auteurs essaient de convaincre le preneur de décisions à travers cette note que le Madagascar présente toutes les caractéristiques d'un pays à hauts risques, et qu'il faut des actions immédiates pour éviter que ce dernier ne descende dans un cercle vicieux de trappe de fragilité.

Pour cette raison, ce papier prend en considération tous les points pertinents en rapport avec les questions de la fragilité pour démontrer qu'à cause de la faiblesse des institutions et des politiques économiques, certains des pays seraient pris dans une trappe de fragilité; une trappe caractérisée par un équilibre inférieur de faible croissance et d'absence de gouvernance, alors que d'autres pays courent des risques de tomber dans la trappe de fragilité surtout lorsqu'ils sont confrontés à des ressources insuffisantes. Le Madagascar appartient au deuxième groupe de pays qui présentent des risques très élevés de tomber dans ladite trappe.

Dans notre méthodologie de travail nous commençons d'abord par développer un modèle analytique d'équilibre général dans lequel la faible gouvernance reflète trois formes de comportement économiques: (i) instabilité politique et violence détruisant une part du stock de capital du pays; (ii) faiblesse des droits de propriétés et non respect des contrats affectant la productivité du travail, et enfin (iii) corruption et autres formes de spoliation affectant la mobilisation des recettes fiscales. Ces comportements, combinés avec un niveau minimum de consommation de subsistance, permettent de caractériser les mécaniques d'une économie qui peut tomber ou en risque de tomber dans une trappe de fragilité ou encore un équilibre de faible investissement et de faible croissance. Si cependant la même économie a accès à un niveau de ressource suffisante qui pourraient être dépensé pour combattre les trois problèmes cités ci-dessus, elle pourrait émerger de cette trappe ou, éventuellement, en éviter une et soutenir ainsi une croissance économique dans le court comme dans le long terme.

Les estimations empiriques corroborent les principales conclusions du modèle. En particulier, nous démontrons que l'aide est plus productive dans les états fragiles qu'elle ne l'est en générale. En d'autres mots, nous attestons à l'aide des résultats empiriques que les trappes observées ne sont pas simplement le résultat d'une construction théorique, mais bel et bien, le reflet du monde réel.

S'il est établi que notre étude reproduit le comportement du monde réel, les résultats de ce papier devraient avoir des implications importantes pour les politiques en matière d'aide au développement pour les états fragiles. En effet, les mêmes facteurs qui expliquent l'existence d'une trappe de fragilité, notamment—instabilité politique et violence, faiblesse des droits de propriété et non respect des contrats, et corruption—expliquent également pourquoi les bailleurs de fonds réduisent l'aide au développement pour les pays concernés justifiant souvent telles décisions par la peur de gaspillage de ressources. En plus, l'analyse dans ce papier démontre que l'aide ne pourrait atténuer le risque de tomber dans la trappe de fragilité que si elle est utilisée pour attaquer efficacement les problèmes susmentionnés. C'est seulement dans ces conditions qu'on pourrait justifier la nécessité des ressources extérieures.

Les résultats empiriques du modèle ont été obtenus à l'aide des modèles de régression dans lesquelles la croissance économique est la variable dépendante, et les variables indépendantes comprennent notamment le revenu initial par tête, l'investissement public et privé, le taux de taxation, les aides officiels au développement, les variables institutionnelles, et un ensemble de variables de contrôle comprenant notamment des variables binaires ou toute combinaison d'une

variable ordinaire avec une variable binaire. Nous utilisons deux types de variables binaires, en l'occurrence 'intercept dummy' et 'slope dummy' variables. Toutes les données sont tirées de la Banque Mondiale (WDR, 2011) et sont organisées sous forme de données de Panel. Pour cette raison, nous avons appliqué des méthodes OLS-FE pour un traitement approprié des effets fixes. Nous avons aussi recouru aux méthodes de variables instrumentales pour l'estimation des variables institutionnelles. Les résultats empiriques obtenus des multiples régressions confirment le fait que non seulement les états fragiles ont une faible croissance économique, mais surtout que les aides extérieures exercent un effet indépendant et statistiquement significatif sur la croissance économique des pays fragiles. Les résultats obtenus par les méthodes de variables instrumentales aboutissent aux mêmes conclusions, suggérant ainsi que les aides au développement ont un effet positif sur la croissance économique des pays fragiles en Afrique.

En résumé, les résultats théoriques et empiriques de notre étude corroborent les propositions de Paul Collier, Sachs, Zoellick et autres, telles que synthétisées dans le Rapport sur le Développement dans le Monde (2011) de la Banque Mondiale. Ces résultats suggèrent que les états fragiles sont qualitativement différents des états non fragiles. Le point de différence est la possibilité de descente dans une trappe d'équilibre inférieur. L'existence d'une telle possibilité et le fait que les états fragiles se trouvent dans le voisinage du point d'inflexion devrait attirer notre attention quand à la définition des politiques économiques en matière d'aide au développement en d'Afrique. Les bénéfices de l'aide au développement pourraient se révéler très importants si seulement le recours à ce type d'aide permet aux pays fragiles de réduire les risques de tomber dans une trappe de fragilité, et ainsi réfuter les propositions selon lesquelles l'aide au développement est improductive dans les états pauvres à institutions faibles.

Quelles leçons pour Madagascar: comment éviter les pièges de la fragilité ?

Madagascar peut être considéré comme un pays en risque de tomber dans une trappe de fragilité. Cette condition prend essentiellement racine dans la faiblesse du taux de croissance économique, le niveau de pauvreté, une crise structurelle de gouvernance et le manque de transparence dans la gestion de la chose publique. L'indice CPIA sur la gouvernance, la transparence et l'absence de corruption dans le secteur public est passé de 3.5 en 2008 à 2.5 en 2010, soit une baisse de 40%. Comme dans le cas des autres états fragiles, le Madagascar souffre de la faiblesse des institutions et du manque de définition des droits de propriété pour protéger les individus et leurs biens; une détérioration continue du stock de capital, et une fuite des recettes publiques due à l'existence d'une corruption endémique et à la faiblesse de l'appareil fiscal à mobiliser les ressources. Il sied de noter que Madagascar a été sérieusement endommagé par les chocs externes et surtout les crises politiques internes successives de dernières années (tous les décades, mais le cycle s'est raccourci durant cette dernière décennie avec deux crises politiques).

Par ailleurs, les résultats de notre étude indiquent qu'un pays avec de telles caractéristiques est susceptible de tomber dans un cercle vicieux de faible investissement, faible croissance et de pauvreté; une situation à laquelle l'économie malgache n'échappe pas. Un autre aspect de notre étude est qu'elle confirme la possibilité pour les pays fragiles d'échapper aux trappes, à la seule condition que le renforcement des institutions, notamment par le respect des contrats, l'amélioration des droits de propriété, la lutte contre les instabilités politiques et la police de la corruption soit une priorité absolue.

Malheureusement Madagascar est loin d'atteindre de tels objectifs. En effet, avec l'échec des réformes entamées à Madagascar, la mobilisation des ressources internes devient de plus en plus problématique. A cela il faut bien ajouter la réticence de la communauté internationale à apporter son aide dans un environnement volatile et fragile. En conséquence, le manque de transparence au niveau des réformes et

de la gouvernance publique, combiné à la modicité de ressources domestiques pourrait à tout moment conduire à l'effondrement de l'économie malgache.

La communauté internationale et les différents bailleurs de fonds ont en ce moment une opportunité d'assister le peuple malgache par l'augmentation de l'investissement dans le renforcement des institutions politiques et économiques. Une telle opération évitera à coup sûr la descente du pays dans le cercle vicieux d'instabilité politique et de violence, de corruption et d'absence d'institutions de gouvernance et de protection de la propriété privée. Toute intervention dans cette optique doit être considérée comme préventive et non curative; elle est la moins coûteuse possible pour toutes les parties en présence. Dans le cas de Madagascar, comme dans le cas des économies fragiles, les coûts de la prévention sont de loin inférieurs aux coûts de l'inaction. Dans un pays comme Madagascar caractérisé par un taux de pauvreté de plus de 77% et harcelé par le poids des crises antérieures et des instabilités de diverses formes, l'inaction précipiterait tout simplement le pays dans une trappe de fragilité très sévère.

Il faut cependant noter que des évaluations réalistes de nouvelles stratégies à mettre en application dans les états qui risqueraient de tomber dans les trappes de fragilité ne sont pas suffisamment prises en considération par la communauté internationale. Cette communauté continue à intervenir de manière ad hoc et uniquement quand la situation devient critique. De plus, l'ampleur et le caractère des interventions sont souvent définis en fonction des indices de performance et non sur base des besoins réels des économies concernés. Dans le cas d'un pays comme Madagascar, une telle politique ne pourrait avoir d'autres mérites que d'accélérer la chute du pays dans le cercle vicieux de pauvreté et d'instabilités politiques. Pire encore, dans un contexte de réduction de l'aide au développement et des mesures d'austérité, les activités de rente et d'économie informelle deviennent monnaie courante dans un pays doté d'abondantes ressources minières. Tel est le cas par exemple de l'exploitation sauvage et illégale de bois de roses et le manque de transparence dans la distribution des permis et concessions minières. De plus, des études sur les effets des accélérations et des décélérations de la croissance économique indiquent que le taux de déclin est de loin plus important durant les périodes de décélération économiques que ne l'est le taux de croissance durant les périodes d'accélération économiques. Ce qui suggère qu'il serait plus difficile pour des états comme Madagascar qui sont dans une phase d'effondrement économique d'espérer atteindre des niveaux de développement et de croissance jadis justifiés dans le pays si les effets de multiples crises ne sont pas proprement contrebalancés (Conceição & Kim, 2009)⁵.

Enfin, un simple exercice de décomposition comptable de la croissance économique malgache au cours des années 2003-2007 démontre que l'investissement public qui contribue à plus ou moins 15% du PIB, et qui dépend énormément du financement extérieur a contribué plus de 100% à la croissance économique malgache.⁶ L'assistance extérieure a toujours compté pour près de la moitié du budget du gouvernement et 2/3 des programmes d'investissement. Elle a été la source principale des financements dans les secteurs sociaux et dans les secteurs des infrastructures. Malheureusement depuis la crise, l'aide officielle au développement a sensiblement diminué et la croissance économique a été négative comme le démontre la figure ci-dessus.⁷ L'analyse de la Figure 2 ci-dessus indique une forte corrélation entre la croissance du PIB et l'aide officielle au développement reçue par Madagascar depuis 1960. Par exemple, pendant les crises politiques de 1972, 2002 and 2009, l'assistance extérieure était en baisse comme le témoigne l'aide publique par tête au développement. Mais tandis que le pays suivait une trajectoire de croissance positive

⁵ Conceição, Pedro and Namsuk Kim, 2009, The Asymmetric Impact of Growth Fluctuation on Human Development: Evidence from Correlates of Growth Decelerations and Accelerations, UNDP ODS, May 2009.

⁶ Madagascar's Country Economic Memorandum, 2008.

⁷ Avant la crise politique, la contribution totale des bailleurs de fonds s'estimait à 627 millions de US\$ par an dont 16% d'aide direct au budget. L'allocation IDA 15 pour Madagascar était de \$600 millions dont seulement environ \$120 million a été décaissée. De même, l'enveloppe d'environ 600 millions d'Euros du 10e FED (2008-2012) est resté suspendu depuis le début de la crise.

et est devenu un exemple de réussite, des problèmes de gouvernance depuis la fin des années 2008 ont entraîné la suspension d'aide budgétaire des bailleurs dont la Banque Mondiale et l'Union Européenne et, en conséquence, Madagascar a été victime des crises politiques qui sévirent en 2009.

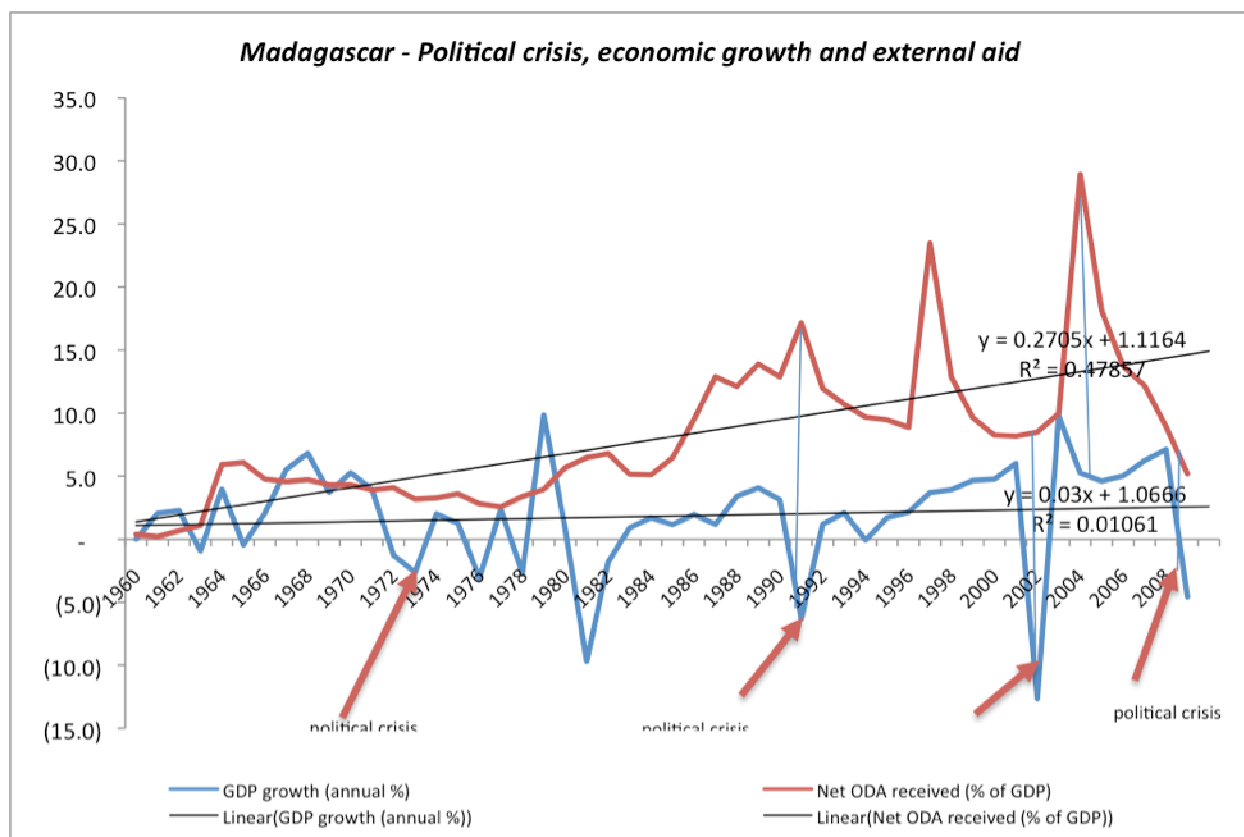


Figure 2- Madagascar croissance économique et assistance extérieure

Il est important de noter que Madagascar fait actuellement face à de multiples défis et incertitudes liés tant à l'environnement macroéconomique nationale et internationale instables qu'aux conditions politiques et sociales du pays, avec des conséquences très fâcheuses sur l'ensemble de l'économie et sur le bien-être des individus. La nature des fragilités malgaches est bien connue; elle est d'origine politique et se justifie bien souvent par la persistance des problèmes politiques chroniques et la persistance de la pauvreté. De ce fait, la meilleure approche au problème malgache serait de trouver une solution stable et acceptable aux crises politiques par la promotion d'institutions fortes, l'amélioration de la gouvernance et la capacité de l'Etat à mobiliser des recettes publiques, la protection des intérêts du pays et des individus, et la fourniture efficace des services publics.

En définitive, l'aide officielle au développement, pour peu qu'elle soit bien allouée dans le renforcement de la capacité de l'Etat, la promotion de la sécurité et la lutte contre les instabilités politiques, de la police, de la corruption et de la mise en place d'une gestion transparente, a les potentialités de transformer un pays au bord de l'effondrement, comme Madagascar, en un pays capable de construire le présent et de sécuriser l'avenir de son peuple.